

CONSEIL MUNICIPAL
SEANCE DU 14 FEVRIER 2013

1/1 – DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE

1. Investissement

Concernant les équilibres financiers des collectivités locales, ce début d'année 2013 se distingue par un climat d'incertitudes voire d'inquiétudes. Ce contexte peut avoir un effet paralysant, en particulier dans une année pré-électorale pour les communes, qui généralement ne se traduit pas par l'émergence de nouveaux projets. Ainsi, nombre de décideurs municipaux se réfugieront dans l'attentisme, l'expectative...

Paradoxalement, ce ne sera pas le cas à Mons en Barœul. L'investissement devrait encore croître en 2013 et 2014 et de nouvelles opérations seront lancées (jardins familiaux, terrains synthétiques, maison des associations, terrains de pétanque...). Néanmoins, il n'y aura pas, à la faveur de ce débat, d'annonces fracassantes ou de surprises : tout a déjà été écrit ou annoncé ! Le budget 2013 s'inscrira donc dans les perspectives tracées l'an dernier et dans la stratégie financière mise en œuvre depuis plusieurs années :

- œ conduire le train du Programme de Rénovation Urbaine (PRU) sur la voie qui a été tracée en 2009 jusqu'à sa gare de destination qui se profile à l'horizon 2015,
- œ mener à terme le portefeuille de projets tel qu'il a été défini en 2008 et 2010,
- œ assumer la décision stratégique qui a été prise l'an dernier de reconstruire la salle Allende.

Ce sera donc, en 2013, la continuité dans le mouvement, le mouvement sans surprises mais pas sans difficultés, notamment opérationnelles.

Mouvement sans surprises car tout ou presque a été planifié, budgété dès 2010 au travers d'un Plan Pluriannuel d'Investissements (PPI) que nous respectons sans en faire un élément de doctrine absolu. Le PPI est un outil, une boussole, pas un maître. L'essentiel de notre contribution portera donc sur l'actualisation de ce PPI en nous projetant désormais jusqu'en 2015 et, évidemment, en apportant un degré de précision plus fin sur l'exercice 2013.

Compte tenu de cette constance dans les objectifs, il s'agira pour la plupart des opérations d'ajuster leur déroulement eu égard au niveau de réalisations 2012.

Comme nous l'avions indiqué en mars 2012, la cible de 10 M€ d'investissement (sur 30 M€ d'investissement sur la période 2012/2014) était très ambitieuse.

Comme pressenti, elle n'a pas été atteinte... Le taux de réalisation en dépenses d'investissement s'établit à 70 % (parallèlement, cela impacte aussi celui des recettes d'investissement qui a atteint 72 %).

Dès lors, mécaniquement, des glissements s'opéreront sur l'exercice 2013 alors que par ailleurs la reconstruction de la salle Allende viendra gonfler le reste-à-réaliser (+7 M€) d'ici 2015. La charge d'investissement pour 2013/2015 est aujourd'hui évaluée à environ 31,5 M€ sans évidemment y intégrer l'impact des décisions qui pourraient être prises par le nouvel exécutif municipal en charge du mandat 2014/2020.

Cette moindre consommation de crédits d'investissement en 2012, alors que la section de fonctionnement est, quant à elle, conforme au BP 2012 - 97 % de taux de réalisation en dépenses, et 101 % en recettes (imprévisibilités du calendrier de versement de participation CAF) - conduit à un équilibre de l'exercice 2012 (hors produits et charges exceptionnels) sans avoir recours au résultat reporté 2011 (2,8 M€, principalement alimentés par l'indemnité de sinistre versée pour la reconstruction de la salle de sports Provinces et l'avance de subvention versée par la Région Nord-Pas-de-Calais dans le cadre des travaux de restructuration de la galerie Europe). Par ailleurs, est constaté en 2012, le montant de la cession « Ilot Trocadéro », perçu en toute fin d'année. Dès lors, ce sont près de 3,8 M€ de recettes qui sont reportés sur l'exercice 2013.

Sur ce dernier point, signalons la situation très particulière du « marché de l'argent » auquel ont accès les collectivités territoriales. Il n'existe plus aujourd'hui de produits de placements de court ou moyen terme sur lesquels nous pourrions, comme nous l'avons fait antérieurement, « placer » nos produits exceptionnels (cessions, indemnités de sinistre) en attendant leur mobilisation. En effet, les comptes à terme et les « bons du trésor » de moins de cinq ans ont des rendements pratiquement nuls. Plus globalement, la situation financière très particulière de notre commune (épargne et absence d'endettement) trouve difficilement de réponse dans la panoplie des produits financiers accessibles aux collectivités.

Les principales problématiques du PPI 2013/2015 sont donc :

- œ définir et intégrer un plan de financement pour la reconstruction de la salle Allende (fin 2013 – début 2015),
- œ maintenir un équilibre sur la période, tout en réservant une « marge » de produits non affectés faible sur l'exercice 2014 et plus importante en 2015, de façon à ne pas obérer les capacités d'entreprendre des actions nouvelles de la majorité municipale issue de l'élection de mars 2014. On assurera alors une transition avec l'équipe suivante en ayant garanti le financement des opérations en cours, sans pour autant la condamner à n'être que l'exécuteur testamentaire de celle en place aujourd'hui,
- œ confirmer l'objectif maintes fois énoncé du retour à une situation « zéro » (0 dette – 0 épargne de placement) au terme de l'ANRU (échéance 2015), tout en maintenant une capacité de couverture d'au moins 30 jours de manière à ne pas placer la commune dans une situation de trésorerie trop tendue.

Le financement des travaux de reconstruction de la salle Allende est quant à lui conditionné :

- œ à l'adoption d'un avenant 2 à la convention ANRU qui, sur ce point, se propose entre autres de redéployer des crédits initialement fléchés « Maison des Associations » vers « Allende » (notamment au titre des nouvelles fonctionnalités et de l'intégration dans l'espace de centralité). D'autres propositions de réaffectation de crédits ANRU, liées à des coûts de sortie inférieurs aux sommes inscrites dans la maquette financière initiale, seront également présentées dans ce deuxième avenant,
- œ à la cession d'emprises foncières dans le périmètre de la Centralité (Pépité, Proue Europe),
- œ à la mobilisation partielle de l'autofinancement de la ville pour les exercices 2014 et 2015 qu'il convient donc de préserver à une hauteur supérieure à 2,3 M€, couvrant ainsi nos charges reconductibles d'investissement (dans une enveloppe normée de 1,3 M€) et permettant donc l'affectation moyenne d'1 M€ (hors effet de levier) sur des opérations spécifiques à partir de 2015.

Guidé par ces principes, on obtient au final l'architecture suivante des sections d'investissement en dépenses et en recettes pour la période 2013/2015 :

1.1 Synthèse Dépenses d'investissement

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Travaux de construction et d'aménagement	2 226	3 655	5 915	7 007	6 072	10 136	9 419	7 011
dont P.R.U	41	1 295	2 715	5 309	2 284	4 758	9 419	6 011
dont Programmes annexes	2 186	2 359	3 200	1 698	3 788	5 378		1 000
Travaux d'entretien et de maintenance	1 499	1 343	1 117	1 251	988	1 432	1 270	1 270
dont patrimoine bâti	904	813	742	982	767	1 084	830	830
dont patrimoine non bâti	595	530	375	270	222	348	440	440
Fonds de placements	625	1 246	575	70	425	(*) 885		
TOTAL (K€)	4 350	6 244	7 608	8 328	7 485	12 453	10 689	8 281

1.2 Synthèse Recettes d'investissement

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions & Participations Tiers	414	506	1 163	4 273	2 414	4 336	4 944	925
dont EPCI			5	5	506	495		
dont BAILLEURS			5		2	5		
dont ANRU		91	6	347	141	909	707	207
dont CDC								
dont REGION	235		538	1 992	803	1 600	4 237	718
dont DEPARTEMENT			217	215				
dont AUTRES	179	416	392	1 714	962	1 328		
Fonds de Compensation à la TVA	446	1 265	709	999	1 106	1 100	1 791	1 655
Cessions & Placements	786	1 118	1 626	575	1 471	(*) 1 245	(*) 900	
TOTAL (K€)	1 646	2 889	3 498	5 847	4 991	6 681	7 635	2 580

(*) : Les opérations liées aux placements financiers sont évaluées à 840 K€ en dépenses et recettes d'investissement et les cessions de la plaine Picasso et de la « Pépité » ont été évaluées respectivement à 400 K€ en 2013 et 900 K€ en 2014.

On remarquera qu'en cette année 2013, on atteindra le pic d'activités sur le Programme de Rénovation Urbaine, ce qui aura pour conséquence un pic de dépenses en 2014. Cela se traduira en effet par de multiples mises en chantier mais également par des besoins de financement très lourds à la charge de la commune. L'équilibre s'établit sur la séquence 2013/2015, mais des déphasages entre les flux de dépenses et de recettes nous conduiront à prendre des dispositions adaptées pour répondre à des besoins de trésorerie. Par ailleurs, la ville devra procéder à des opérations de recomposition de son épargne de placement courant 2013. En effet, certains des produits qu'elle détient parviendront à échéance.

Suivant un principe de « précaution », ce PPI n'intègre pas d'éventuelles contributions complémentaires sur certains projets 2013 (DDU 2013 : « Maison des Associations » et terrains synthétiques « Michel Bernard » ; CNDS : reconstruction de la salle de sports des Provinces ; CAF : acquisition d'un Bus « Jeunesse et Sport »). D'éventuelles participations sur de nouveaux projets 2014 ou 2015 relèveraient quant à elles de la pure fiction !

Symétriquement, on se place, en termes de dépenses, sous l'hypothèse que les enveloppes budgétaires des projets déjà en cours seront respectées ou majorées uniquement dans les limites admises pour d'éventuels avenants. Par nature, la vision pluriannuelle comporte une marge d'imprécision non négligeable (en centaines de K€ sur 32 millions) dans le sens de la dépense, comme de la recette, mais aussi quant à son calendrier d'exécution.

Même si l'essentiel des fonds liés au PRU est apporté par nos partenaires (Etat, ANRU, Région, Département, LMCU...), l'apport de fonds communaux, entre 2013 et 2015, loin d'être marginal, atteint 8,7 millions d'euros, à rapporter plus globalement à l'ensemble des investissements qui, sur la même période, sont financés pour 15 millions d'euros par la ville.

Une partie de ces fonds est issue du résultat constaté au terme de l'exercice 2012 (3,8 M d'€) et de l'épargne de placements (2,4 M d'€). Le solde est constitué des excédents prévisionnels cumulés de la section de fonctionnement (autofinancement net) : 8,8 M d'€.

Une partie de la réussite de ce plan réside donc dans la réalisation des objectifs d'autofinancements nets annuels sur la période 2013/2015. Dès lors, il convient d'examiner les conditions de mise en œuvre budgétaire de la section de fonctionnement 2013 avec un objectif d'épargne nette d'environ 2,5 M€.

2. Fonctionnement

Côté recettes, l'Etat a reconduit le principe du gel de l'enveloppe globale dédié aux collectivités territoriales (55 milliards d'€) pour 2013 et projetée de réduire cette enveloppe de 750 millions d'€ en 2014 et 2015. Dans un contexte de croissance économique très faible, compte tenu des caractéristiques du budget national (niveau d'endettement, de prélèvements, part de la dépense publique dans le PIB) et des objectifs des gouvernants en place, on doit admettre que les collectivités territoriales subiront globalement une réduction de leurs dotations.

Néanmoins, au cas par cas, les situations peuvent varier sous l'effet de différents mécanismes :

- œ évolution de la population DGF: en baisse l'an dernier (-560 habitants, soit - 2,5 % entre les recensements 2010 et 2011), ce paramètre tend à se stabiliser en 2012 (-81 habitants, soit -0,3 % entre les recensements 2011 et 2012) ; l'effet devrait donc être très faible sur nos dotations forfaitaires,
- œ renforcement des mécanismes de péréquation verticale (DSU et DSU cible) : l'enveloppe de la DSU augmente de 119 M€ (+8,7 %), en grande partie en faveur des communes éligibles à la DSU cible - soit les 250 premières communes qui bénéficient déjà de la DSU de base. Mons en Barœul étant éligible à la DSU et à la DSU cible, cela se traduira par une majoration de sa DSU. Ainsi, en 2013, comme depuis le plan de cohésion sociale (2005/2009) et les dispositifs relais (DSU cible) des années 2010/2013, c'est cette dotation qui alimente la dynamique de la section de fonctionnement du budget municipal,
- œ renforcement des mécanismes de péréquation horizontale (FPIC) entre les blocs communaux : +210 M€ (+140 %). Compte tenu de la somme perçue en 2012 (44 K€), et d'une éligibilité de LMCU qui sera confirmée en 2013, on peut envisager, même si les règles de redistribution ont évolué, un doublement du montant à percevoir.
- œ a contrario, si nous avons échappé l'an dernier à l'écrêtement de notre complément de garantie, l'abaissement du seuil en-deçà duquel une ville y est soumise, conduira à une diminution de notre ressource pouvant aller jusqu'à 6 % par rapport à 2012,
- œ par ailleurs, d'autres dotations fonctionnant comme variables d'ajustements pour respecter le gel de l'enveloppe normée, subiront une réduction en moyenne de 15 %.

Globalement, nos dotations d'état (hors DDU) devraient conserver une tendance à la hausse sous les effets du renforcement de la part péréquation.

D'autres recettes, moins importantes, seront, quant à elles, au mieux stables :

- œ droits de mutation : stabilité entre 2011 et 2012 (430 K€) ; incertitude sur le marché de l'immobilier en 2013,
- œ TFCE : instaurée par la commune à partir de l'exercice 2012, la perception de cette recette et son évolution dans le temps est difficile à appréhender pour 2013, compte tenu du peu de recul dont on dispose (150 K€ budgétés en 2012 contre 110 K€ perçus mais qui ne recouvrent pas une année pleine). La hausse des prix de l'électricité pourrait constituer un frein à la consommation ; or, cette taxe est exclusivement basée sur ce facteur,

- œ DSC (Dotation de Solidarité Communautaire) : après deux années d'indexation uniforme sur l'évolution (très réduite) des recettes communautaires, le conseil de communauté a décidé de réactiver la technique de calcul qui prévalait antérieurement (même si certains paramètres ont changé dans leur définition) ; la ville percevra donc 442 K€ en 2013 contre 440 K€ en 2012.

Sur le plan de la fiscalité locale (TH et TF), fidèles à la ligne de conduite que nous avons tenue sur la durée de 2 mandats, nous ne majorerons pas les taux. Dès lors, l'évolution du produit fiscal ne résultera que de l'indexation des valeurs locatives (+1,8 %) et des variations liées aux mouvements sur le bâti et l'habitat monsois. Le PRU génère, en l'espèce, de l'activité (déconstructions, constructions). Son inscription dans les rôles de l'administration fiscale reste difficile à anticiper et demeurera, quoiqu'il en soit, relativement marginale.

En attendant les notifications et précisions qui seront apportées par les services de l'Etat dans les prochaines semaines (avant fin mars 2013), on peut espérer une légère progression de nos recettes couvrant l'inflation annuelle (1,75 %), même si cet indicateur est peu pertinent pour les collectivités compte tenu de la structure de leurs dépenses.

Dès lors, pour atteindre, dans le cadre du budget prévisionnel 2013, un niveau d'autofinancement comparable à celui qui apparaissait dans le budget primitif 2012, il nous faut contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement dans une limite très étroite - inférieure à 2 %.

Nous ne souhaitons pas en effet actionner le levier des recettes propres de fonctionnement (produits des prestations payantes) qui sont complétées par des participations financières externes (principalement de la CAF). Ainsi, les grilles tarifaires des prestations école-enfance seront simplement indexées selon l'évolution du « coût de la vie ». Cela n'exclut pas, dans la continuité de la modernisation des modalités de paiement et de réservation pour la restauration scolaire et les études, qu'il puisse y avoir des évolutions significatives concernant la gestion administrative de ces prestations (en lien notamment avec l'adoption d'un nouveau système d'information). Des ajustements de structure de grille pourraient être opérés sur les tarifs de piscine et de l'école de musique ; en recette globale, leurs impacts seraient mineurs.

Côté dépenses, la contrainte budgétaire posée conduit à une projection budgétaire pratiquement identique aux chiffres du BP 2012, confortée par le taux de réalisation en dépenses de fonctionnement 2012 qui s'établit à 97 %.

Néanmoins, il nous faut intégrer des éléments endogènes et exogènes influant inévitablement sur le volume de nos dépenses 2013 :

- œ fortes hausses concernant l'énergie (gaz, électricité) même si nous tenterons de modérer ces hausses en mettant en œuvre, en outre par des mesures de contrôle de gestion, des mesures d'économie,
- œ évolutions prévisibles des taux de cotisation pour certaines catégories d'agents et négociations concernant la couverture complémentaire (santé, prévoyance) des agents suite aux dispositions légales adoptées l'an dernier,

- ↪ le pic d'activité sur le front du PRU correspondra, fort à propos et dans le contexte de la passation de relais au niveau de l'encadrement, à un renforcement ponctuel des ressources humaines sur ce pôle en 2013,
- ↪ engagement de la ville, en partenariat avec les bailleurs sociaux, dans une action de médiation sociale et urbaine qu'elle délèguera à un prestataire externe (40 K€),
- ↪ il conviendra également de bien isoler, les conséquences budgétaires induites par le non-fonctionnement de la piscine entre septembre 2012 et sa réouverture (mai ou juin 2013),
- ↪ majoration des coûts de maintenance informatique supérieure à l'inflation suite aux remplacements d'équipements matériels et immatériels (logiciel « Concerto », bibliothèque, école de musique, police municipale),
- ↪ formation de 2 agents au permis « transports en commun » (corollaire logique à l'acquisition d'un nouveau bus pour le service Jeunesse et Sports).

Ces éléments apparaissent compatibles avec les objectifs visés. L'ensemble sera finement étudié dans la seconde phase d'élaboration budgétaire concernant le fonctionnement qui sera à l'ordre du jour de la commission des finances qui précédera le vote du budget 2013.

Sauf mauvaise surprise, la ville s'est mise en situation, grâce à sa structure et sa stratégie financière, pour concrétiser les ambitions exceptionnelles exprimées par son PPI. Elle démontre ainsi, année après année, sa capacité de prendre toute sa part dans une étape historique de son évolution, en maintenant la pression fiscale de loin la plus basse de l'ensemble des villes de la Métropole et donc sans porter atteinte, dans un contexte difficile, au pouvoir d'achat des familles monsoises.

Les projections au-delà de mars 2014 font abstraction de changements profonds qui pourraient intervenir dans la gestion de la ville. En l'état, elles établissent une capacité à travailler sereinement selon ce plan pluriannuel en 2014 et 2015, sans bouleversements pour le budget communal.

Les changements ne concernent donc pas la situation financière de la ville. Les changements sont ceux, particulièrement marquants, du paysage monsois et ces changements urbains sont évidemment, c'est tout le sens de ce projet, mis en œuvre pour mieux habiter, mieux circuler, mieux respirer..., mieux vivre ensemble à Mons en Barœul.

Pas de vote.